

El GASTO PÚBLICO SOCIAL en Uruguay. Actualización de la estimación hasta 2018

DOCUMENTO DE TRABAJO

Uruguay

Febrero, 2020

El presente documento es producto del trabajo colectivo del Departamento Estadísticas Sociales del Observatorio Social de Programas e Indicadores de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

18 de Julio 1453

CP. 11200. Montevideo, Uruguay

Teléfono: (0598) 2400 0302 Int. 1213

www.mides.gub.uy

Ministerio de Desarrollo Social

Autoridades

Marina Arismendi – Ministra

Ana Olivera- Subsecretaria

Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Director: Juan Pablo Labat

Secretaría: Lucía Rebollo, Alejandra Sila

Área de Estudios Territoriales: Marcela García.

Equipo: Andrea Di Chiara, Sebastián Venanzetti.

División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo. Directora: Lorena Custodio.

Departamento Análisis y Estudios Sociales: Martina Querejeta.

Equipo: Santiago Burone, Natalia Caballero, Leticia Piñeyro, Gabriela Mathieu, Mariana Melgar, Lucas Suárez, Mariana Tenenbaum.

Departamento de Geografía: Guillermo D'Angelo

Equipo: Carlos Acosta, Richard Detomasi, Martín Hahn, Gonzalo Macedo, Demian Minteguiaga, Nicolás Paz, Lucía Vernengo.

Supervisores de Oficina de Búsqueda: Mercedes Rodríguez y Mathías Bleier.

Departamento Administración y Soporte: Diego Martínez

Supervisores: Sara Rodríguez, Marcelo Ruival, Gimena Zugasti.

Departamento de Trabajo de Campo de Programas: Federico Guerrero.

Coordinadores: Alejandro Ortiz, Natalia Reyes, Valeria Unibazo.

División Observatorio Social de Programas e Indicadores. Director: Manuel Piriz

Departamento Repertorio de Políticas Sociales:

Equipo: Fabián Carracedo, Alejandro Guedes, Gabriel Tudurí.

Departamento de Estadísticas Sociales: Gabriela Pedetti

Equipo: Gimena Castelao, Lucía Villamil.

División de Evaluación. Director: Martín Moreno

Equipo: Javier Chiossi, Leonardo Cosse, Cecilia de Rosa, Thomas Evans, María Fernanda Gandolfi, Meliza González, Gonzalo Gutiérrez, Virginia Rojo, Romina Martinelli, Andrea Rama, Fanny Rudnitzky, Lucía Olivera, Jorge Vera

División de Monitoreo. Directora: Virginia Sáenz

Equipo: Magdalena Aguiar, Fabricia Assandri, Luciana Bonilla, Ana Laura Casotti, Paola Castillo, Paola Castro, Federico da Costa, Lucía del Castillo, Elina Gómez, Soffa Harley, Philippe Rimoli, Alejandra Triñanes.

Sistema de Información Integrada del Área Social. Serrana Alonso.

Equipo: Andrea Acosta, Diego Cabrera, María del Carmen Correa, Marcelo Lozano, Diego Olave.

1 Introducción

Este documento ofrece una caracterización del Gasto Público Social (GPS) abordando su estimación y composición funcional con énfasis en el período 2005-2018.

Se entiende por GPS al conjunto de erogaciones que insumen las acciones emprendidas por organismos del sector público en materia social. La dimensión social refiere al hecho de que se está evaluando el esfuerzo fiscal en actividades estatales orientadas a incidir positivamente en la disminución de la pobreza, la redistribución del ingreso, el cumplimiento, respeto, protección y promoción de los derechos de la ciudadanía y la formación, expansión o renovación de capacidades humanas, con recursos que representan una inversión, en la medida en que permiten el desarrollo del potencial productivo de las personas.

La estimación del GPS es realizada por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en coordinación con la Asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Esta estimación oficial aborda un enfoque funcional en lugar de un enfoque institucional.¹ Se trabaja con las funciones de: Educación; Salud; Seguridad y asistencia social; Vivienda, medio ambiente, agua y saneamiento; y Cultura y deporte.² La base para esta clasificación proviene de la Contaduría General de la Nación, y ésta a su vez se nutre de las definiciones adoptadas a nivel internacional. Se analiza el Gasto Público Social del Gobierno Central Consolidado, el cual incluye al Gobierno Central más la Seguridad Social. Asimismo se incluye exclusivamente dentro de las empresas públicas “los servicios de “agua potable y saneamiento” cubiertos por la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE). “Aunque es indiscutible el carácter de empresa pública de dicho ente, en su caso primó la consideración del carácter esencial del servicio y el tipo de necesidad básica que cubre la empresa, junto al extraordinario impacto que el tipo de prestación tiene sobre la salud y la higiene públicas” (MIDES-UdelaR, 2007: pp.17).

Los recursos asignados al GPS constituyen un aspecto fundamental de los esfuerzos realizados por el Estado por el logro de objetivos de orden social, pero no abarca todas las dimensiones sociales involucradas en el diseño de política. Esto significa que existen otras modalidades de política que no implican necesariamente erogaciones como las que se identifican en este ejercicio (por ejemplo, los contenidos sociales en las políticas macroeconómicas). (MIDES-UdelaR, 2006).

¹ Al identificar con mayor precisión cuánto se destina por función, se realiza con independencia del ámbito institucional que contribuye a conformarlo. Es decir, dentro de Salud se integran tanto los Hospitales dependientes del Ministerio de Salud Pública, como los del Ministerio de Defensa y del Interior y el Hospital de Clínicas.

² Las series originales generadas por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UdelaR utilizaban las mismas funciones salvo Cultura y Deporte. Se denominaba Gasto Público Social No Convencional a aquellas actividades como: gastos de cultura y religión, investigación aplicada y desarrollo experimental, deporte y recreación, articulación y ejecución de acciones de desarrollo social y otros gastos sociales. En la revisión metodológica 2016 las organizaciones partes de la estimación oficial entendieron pertinente seguir las recomendaciones internacionales en cuanto a las funciones y la utilización del Código de Funciones Gubernamentales de Naciones Unidas. La realización de este cambio de nomenclatura y en algunos casos de ubicación de algunos gastos no generaron cambios en las tendencias ni incidieron en el total estimado.

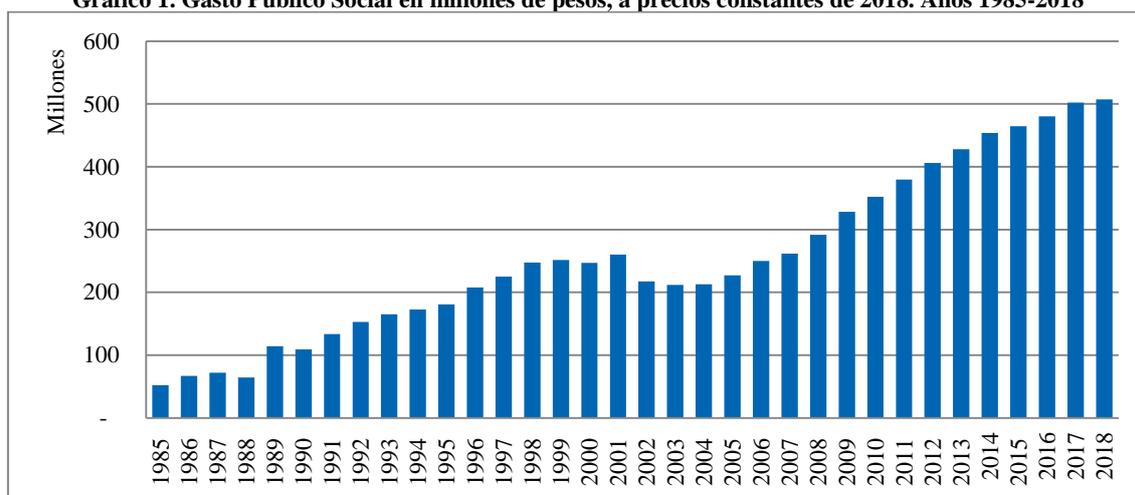
Es importante señalar que debido a los cambios implementados en la clasificación del Presupuesto Nacional, el cual comenzó a clasificarse desde 2011 a partir de Áreas Programáticas y Programas Presupuestales, se definió en el año 2016 realizar una revisión metodológica entre las tres instituciones que trabajan en la estimación del GPS. Los cambios aplicaron sólo para los incisos ministeriales, definiéndose usar las Áreas Programáticas vinculadas a cada función como criterio general, estableciéndose determinadas salvedades acordadas interinstitucionalmente.

El presente documento comienza buscando contextualizar el gasto social en las finanzas públicas, evidenciando la prioridad fiscal, o sea, la proporción del Gasto Público Total (GPT) que representa el GPS, así como también la prioridad macroeconómica, que refiere al peso del GPS en el PIB. Luego se analiza la estructura del GPS, abordando su estimación total. Las siguientes secciones buscarán describir los principales aspectos de cada función social.

2 El Gasto Público Social en el contexto macroeconómico y fiscal

Una mirada de largo plazo del GPS permite evidenciar desde 1985 que el gasto público social aumentó constantemente, salvo los momentos en torno a la crisis de 2002, y a ritmos considerablemente mayores desde 2005 a 2018.

Gráfico 1. Gasto Público Social en millones de pesos, a precios constantes de 2018. Años 1985-2018

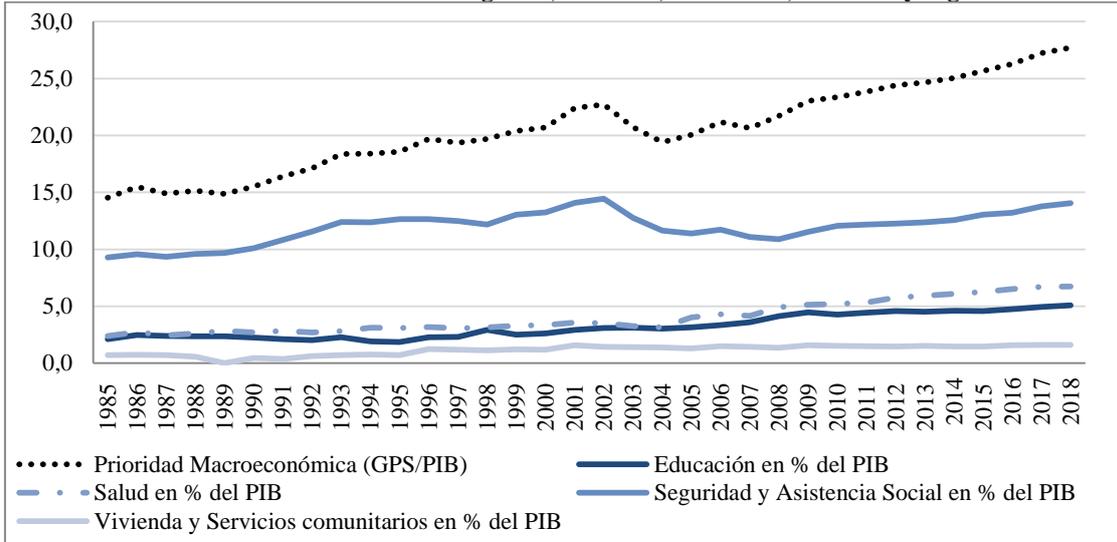


Fuente: Elaboración propia con datos MIDES-MEF-OPP para período 2005 en adelante, IECON- UdelaR para el período previo

Uruguay se encuentra desde comienzos del siglo XX entre el grupo de países con niveles medios y altos de GPS, mostrando una elevada prioridad macroeconómica, no solo para la región, sino también a nivel mundial (Azar et al., 2009).³ El gasto social representaba el 15% del PIB en 1985, 20% en el 2000, 23% en 2010 y alcanzó el 27% en 2018. Se destaca el fuerte crecimiento de la prioridad macroeconómica desde el 2005 al 2018, período de crecimiento sostenido de la economía.

³ La prioridad macroeconómica refleja el peso del GPS en el PBI, y se calcula como $(GPS/PIB) * 100$.

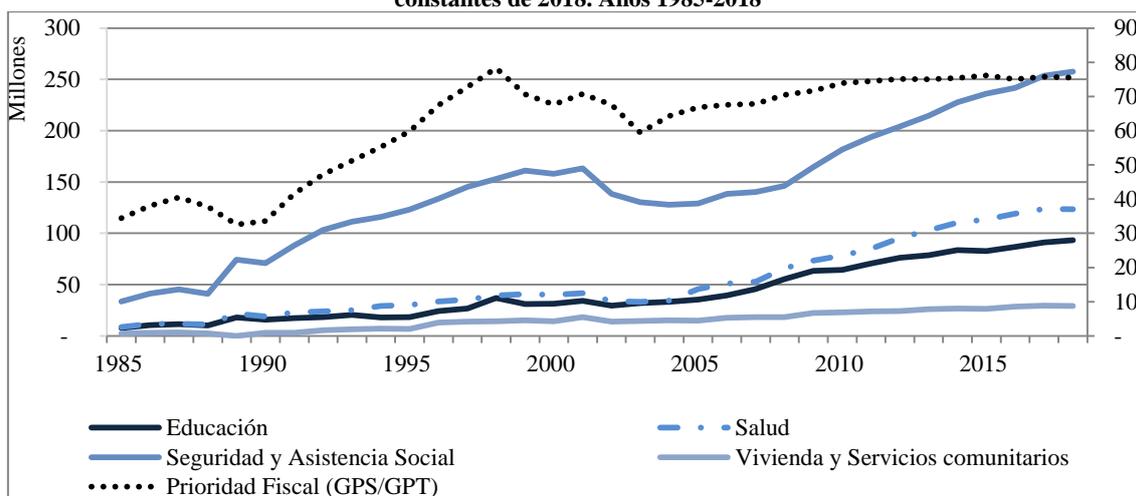
Gráfico 2. Prioridad macroeconómica global, en salud, educación, vivienda y seguridad social



Fuente: Elaboración propia con datos MIDES-MEF-OPP para período 2005 en adelante, IECON- UdelAR para el período previo.

En 2018 el 75% de los gastos del gobierno central consolidado se destinaron a las áreas sociales, cifra similar a la registrada a comienzos del siglo XXI donde la prioridad fiscal era aproximadamente del 70%. Sin embargo el mismo indicador en 1985 se encontraba en 53% (Azar et. al.; 2009). Considerando ese año como punto de partida del análisis, se evidencia una tendencia creciente que se explica por distintos fenómenos. Desde 1985 hasta la crisis de los años 2000 el fuerte crecimiento se basó fundamentalmente en el aumento del gasto en jubilaciones y pensiones que se aceleró desde la década de los 80. Dicho incremento, en términos reales, responde básicamente a un aumento de la cantidad de pasividades generadas por el proceso natural de envejecimiento poblacional y no a un efecto precio ya que el índice medio de salarios que regía el aumento de las prestaciones de seguridad social desde 1989 permaneció estancado durante toda la década. A su vez este incremento del gasto no fue acompañado por un aumento en el resto de las áreas sociales, en particular hubo un estancamiento en salud y vivienda durante la primera mitad de la década del noventa, e incluso una contracción en educación. Sin embargo, desde el 2005 al 2018 la prioridad fiscal del gasto público social pasó de 67% a 75% impulsado por los aumentos en todas las áreas sociales, principalmente salud y educación con crecimientos sin precedentes en dichas áreas (Gráfico 3).

Gráfico 3. Prioridad fiscal, gasto en salud, educación, vivienda y seguridad social en miles de pesos a precios constantes de 2018. Años 1985-2018



Fuente: Elaboración propia con datos MIDES-MEF-OPP para período 2005 en adelante, IECON- UdelaR para el período previo. Se grafica el gasto por función en eje principal y prioridad fiscal en eje secundario.

El período comprendido entre 2005 y 2018 será el principal objeto de análisis de este documento. El mismo fue signado por un crecimiento significativo en términos reales del gasto público social. En 2018 el GPS total fue de \$ 507.713 millones, en tanto, en el 2005 el gasto total fue de 227.017 millones (valores constantes a 2018). Esto implica que en trece años el GPS se ha duplicado en términos reales, con un crecimiento real anual promedio de 6,79%.⁴

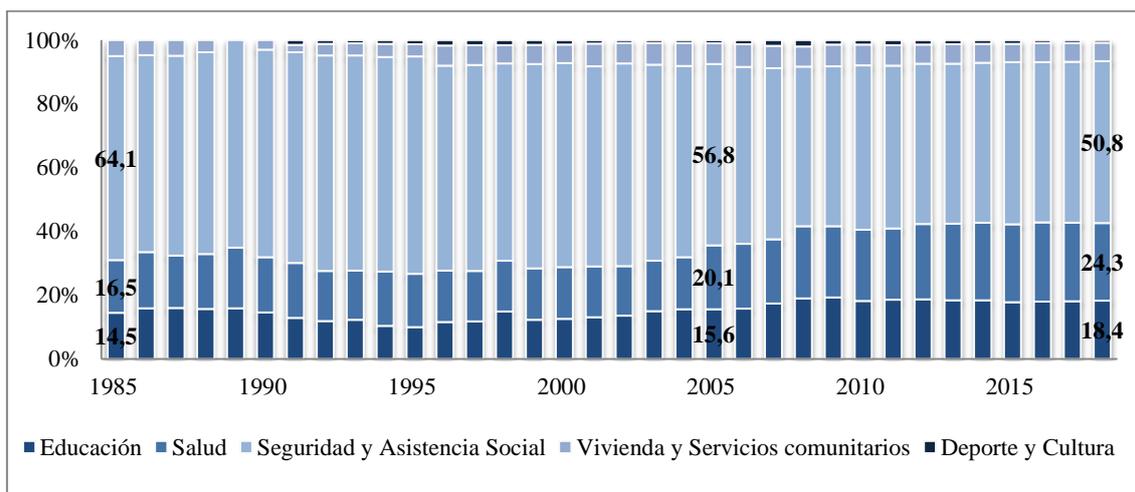
3 Estructura del Gasto Público Social y análisis por componentes

Durante las últimas tres décadas la composición del GPS se mantuvo relativamente estable con una preponderancia del gasto en seguridad y asistencia social, seguido del gasto en salud y en educación. Las erogaciones sociales en vivienda y servicios comunitarios, así como cultura y deporte se han mantenido en niveles menores al 10% en todo el período analizado.

A partir del 2005 se evidencia un aumento del peso relativo de la salud y la educación en relación a la seguridad y asistencia social. A pesar de ello, el gasto en seguridad y asistencia social sigue siendo la función a la cual se destinan más recursos. Ello se debe al fuerte aumento de la cantidad de pasividades otorgadas por el BPS, en particular han registrado un incremento importante desde el 2009, a lo que se suma el crecimiento del valor real promedio de las prestaciones otorgadas por dicho organismo, en parte impulsado por el fuerte aumento de los salarios de los trabajadores reflejado en el Índice Medio de Salarios Nominal (IMSN) y por el cual se ajustan las pasividades (Gráfico 4).

⁴ Los valores presentados del GPS son estimados y revisados año a año. La naturaleza de la estimación interinstitucional y realizada con datos de CGN y otros organismos implica la realización de revisiones y mejoras constantes. Se hacen públicos, a solicitud, los detalles técnicos de la estimación vía metodológicos.

Gráfico 4. Distribución porcentual del GPS por funciones. Años 1985-2018



Fuente: Elaboración propia con datos MIDES-MEF-OPP para período 2005 en adelante, y IECON- UdelaR, Anuario Estadístico de BPS

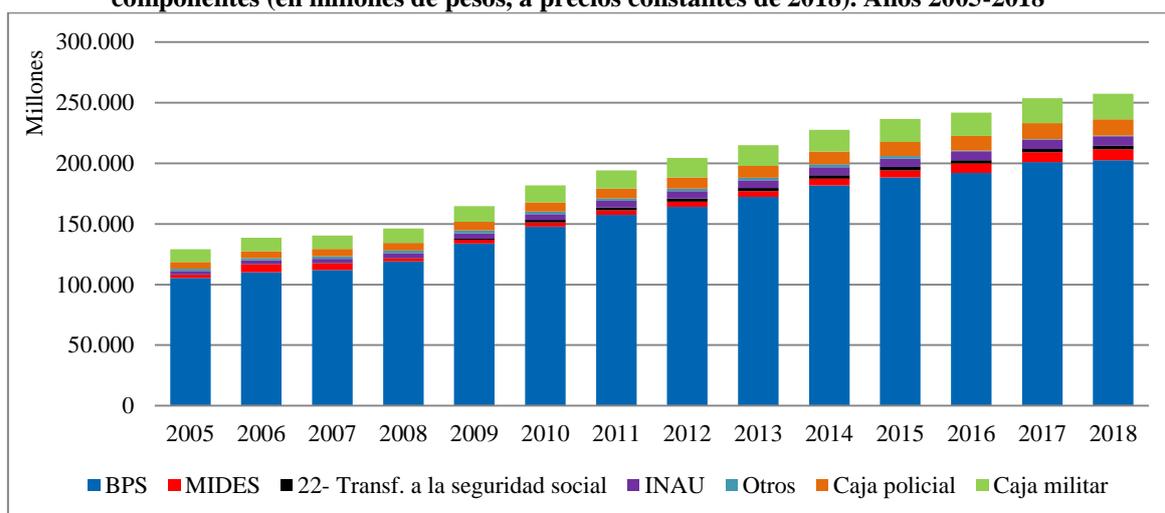
Para el año 2018 el gasto en seguridad y asistencia social comprende el 50,8% del GPS, salud un 24,3% y educación 18,4%. En tanto, 5,8% es el gasto destinado a vivienda, medio ambiente, agua y saneamiento, y un 0,8% a Deporte y Cultura.

3.1 Seguridad y Asistencia Social

El gasto en seguridad y asistencia social representa la mitad del GPS en 2018. Presentó un crecimiento real de 99% aproximadamente entre 2005 y 2018. La prioridad macroeconómica es de 14%, es decir el gasto en seguridad y asistencia social representa el 14% del PIB. La prioridad fiscal, es decir el peso del gasto en seguridad y asistencia social en el gasto público total, se mantuvo entre 35 y 38% en el período.

El crecimiento en términos reales del gasto en seguridad social se presentó en todos sus componentes, siendo muy importante el aumento del gasto del BPS a partir del año 2009 en parte debido a la Ley 18.395 flexibiliza las condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios.

Gráfico 5. Presupuesto ejecutado en gasto público social en seguridad y asistencia social según componentes (en millones de pesos, a precios constantes de 2018). Años 2005-2018



Fuente: Estimación DINEM-MIDES

Al analizar la estructura de este gasto se detecta al BPS como el más importante dentro de seguridad y asistencia social (79%); el cual abarca el grueso de las transferencias asociadas a la vejez y al mercado laboral. Se incluyen los conceptos de: Prestaciones por Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) que representan el 82% del gasto, el seguro de desempleo (4,6%), las Asignaciones Familiares (3,3%), los fondos especiales (2,4%), salarios por maternidad (1,2%) y los gastos de funcionamiento (6,5%).

El componente de seguridad social ejecutado por las Cajas Militar y Policial representa el 13,4% del gasto total de la función

El INAU incluye los gastos en clubes de niños, centros juveniles, programas para niños en situación de calle, programa de violencia y programas de discapacidad. Estos programas representan un 3% del gasto total en seguridad y asistencia social.

El componente del MIDES incluye los gastos en el Instituto Nacional de Alimentación, Uruguay Crece Contigo, Asistencia a la Vejez, Programas para personas en situación de calle, Tarjeta Uruguay Social, Secretaría Nacional Integrado de Cuidados, así como otros programas del MIDES.⁵ En total, este componente representaba en 2018 un 3,4% del gasto en seguridad y asistencia social.

Por último, el componente “otros” incluye los gastos en asistencia y seguridad social ejecutados por el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), el Ministerio del Interior (MINTERIOR), el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), Subsidios y Subvenciones, así como la asistencia financiera al BPS y las cajas estatales y Para-estatales, representando en total un 1,4% del gasto en seguridad y asistencia social.

⁵ El único componente del presupuesto MIDES no asignado a la función de Seguridad y asistencia social refiere al programa de Becas de Inclusión Socioeducativas gestionadas por la Secretaría Nacional de Cuidados. Este componente se contabiliza en la función de Educación.

Cuadro 1. Distribución porcentual del monto ejecutado en Seguridad y asistencia social según principales componentes. Año 2018

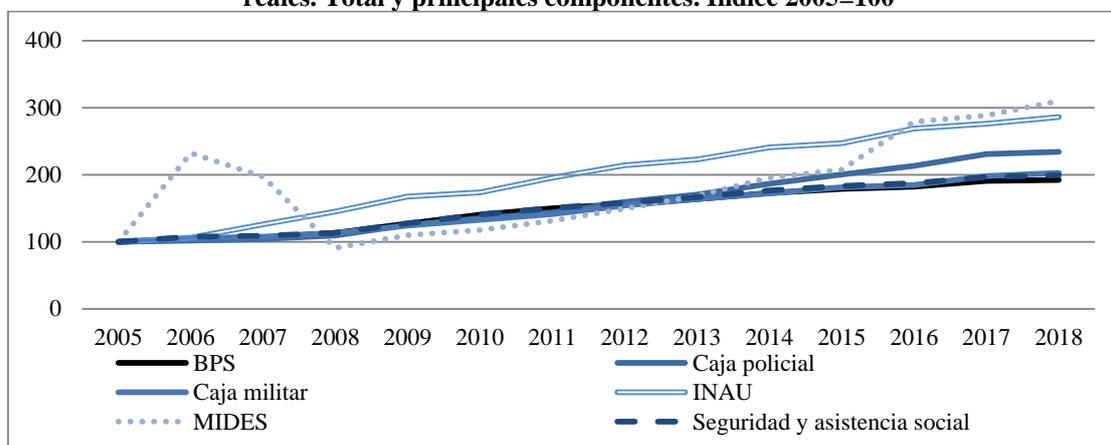
	2018
Banco de Previsión Social	78,7
Cajas Estatales	13,4
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)	3,1
MIDES	3,4
Otros	1,4
Total	100

Fuente: Estimación DINEM-MIDES

Además del peso en la estructura importa destacar el crecimiento que tuvieron los diversos componentes en los trece años bajo estudio. Entre 2005 y 2018, el gasto en seguridad y asistencia social presentó un crecimiento anual promedio del 5,5% en términos reales, acumulando un crecimiento real del 99%.

Por otro lado, se destaca el importante crecimiento de los gastos de INAU y MIDES. En el caso del INAU el crecimiento fue constante, aumentando a una tasa de crecimiento real anual promedio de 8,4%. En el caso del MIDES se constata un crecimiento con oscilaciones. La primer caída está asociada al traspaso del presupuesto de las Asignaciones Familiares de la Ley 18.227 al BPS, en el marco del tránsito del PANES al Plan de Equidad. A su vez, la aceleración del gasto registrada en 2015 está asociada a la incorporación a partir de 2016 del INDA, UCC y la Secretaría de Cuidados.

Gráfico 6. Evolución del gasto en Seguridad y asistencia Social entre 2005 y 2018 en términos reales. Total y principales componentes. Índice 2005=100



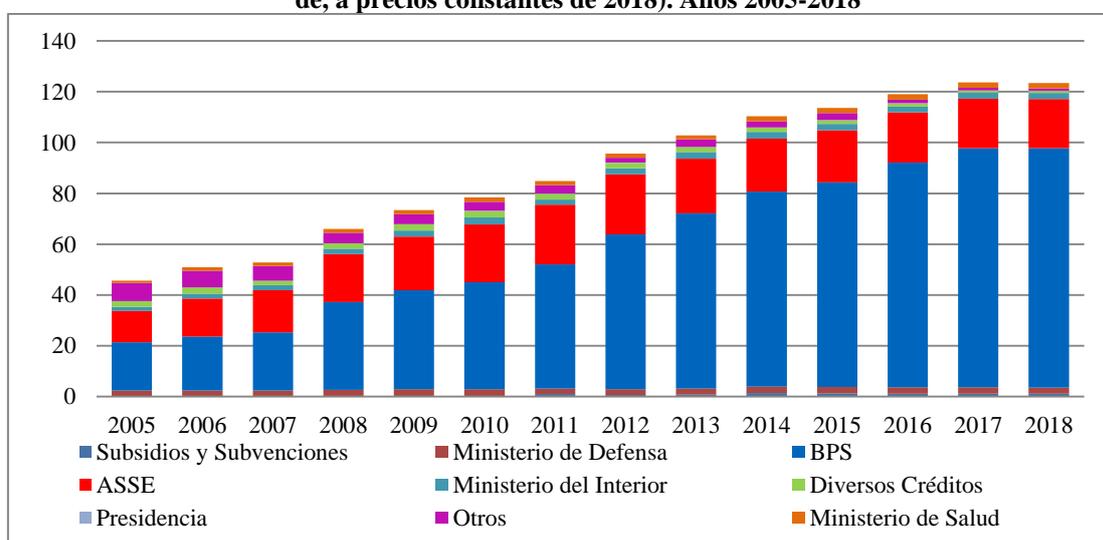
Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

3.2 Salud

El gasto en salud representó casi el 24,3 % del GPS en 2018. Se trata de la función que más crecimiento tuvo en términos relativos dentro del área social (171%). La prioridad macroeconómica en 2018 fue de 6,7%, el gasto en salud en relación al PIB. La prioridad fiscal, es decir, el peso del gasto en salud en el gasto público total, pasó de 13% a 18% entre 2005 y 2018.

Al analizar el gasto total en Salud según los principales organismos ejecutores se observa que son dos las agencias estatales que concentran aproximadamente el 90% del gasto destinado a salud: el BPS, por la administración del FONASA, y ASSE como principal prestador de servicios de salud del país.

Gráfico 7. Presupuesto ejecutado en gasto público social en salud según componentes (en millones de, a precios constantes de 2018). Años 2005-2018



Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

En el Cuadro 2 se evidencia la tendencia creciente del peso relativo del gasto de BPS que tiene lugar a partir del pasaje de las transferencias a mutualistas por el sistema DISSE hasta 2007 y la administración del Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Cuadro 2. Distribución porcentual del monto ejecutado en Salud según principales componentes. Años 2005, 2010, 2015 y 2018

	2005	2010	2015	2018
BPS	41,7	53,8	71,0	76,4
ASSE	27,0	29,0	18,0	15,7
MDN	4,9	3,4	2,2	2,0
MI	3,6	3,5	2,2	1,9
MSP	1,9	2,3	1,8	1,7
Diversos Créditos	5,0	3,2	1,3	0,6
Otros	16,0	4,8	3,6	1,6
Total	100	100	100	100

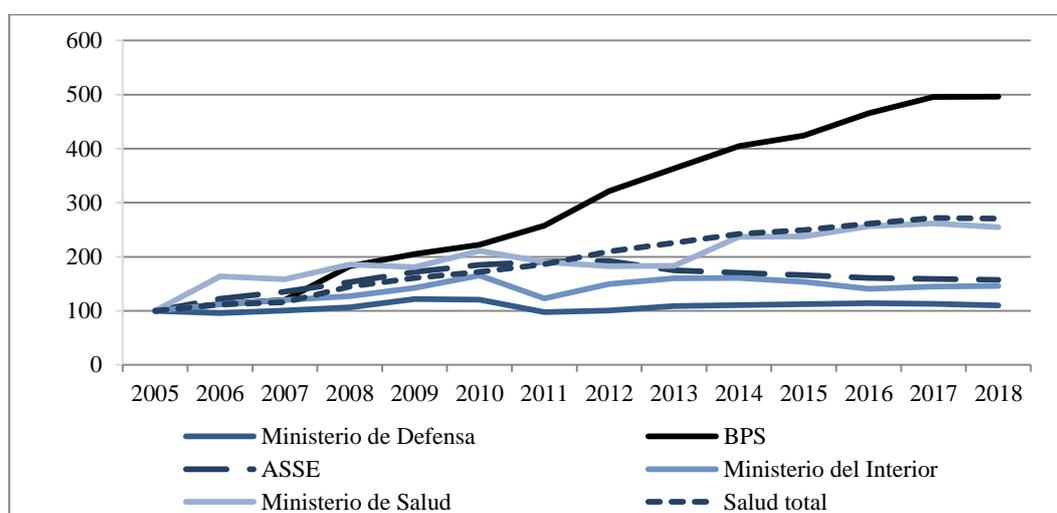
Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

Los restantes componentes han disminuido su participación relativa, destacándose particularmente la caída en el peso de ASSE, pasando de 27% en 2005 a 16% en 2018 (Cuadro 2). En este sentido la evolución de la cobertura de la población a través de IAMC y a través de MSP-ASSE ha mostrado un comportamiento inverso. Durante la década de 1990 hasta el 2004 se destaca una mayor proporción de personas con cobertura a través de ASSE, mientras que a partir de la reforma de la salud implementada a partir de 2008 se revierte esta tendencia y se produce un aumento de la cobertura a través de las IAMC. De todos modos, cabe mencionar que en términos absolutos el gasto destinado a ASSE se incrementó en todo el período bajo estudio como evidencia el Gráfico 8, lo que permite afirmar que el gasto per cápita del sector público aumentó en términos reales.

Los gastos de los restantes organismos, representan una proporción menor del gasto total en Salud siendo aproximadamente el 2% el gasto realizado por el Ministerio de Defensa Nacional, el del Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud como rector en materia de políticas de salud.

La priorización del gasto en salud se detecta en particular a partir de 2008, luego de la introducción de la reforma que instaló el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). En todo el período, el gasto en salud creció a una tasa media anual promedio de 8% (crecimiento superior al registrado por el PIB). Dentro de los componentes, el de mayor aumento fue el BPS con una tasa de crecimiento promedio anual de 13,1%.

Gráfico 8. Evolución del gasto en Salud entre 2005 y 2018 en términos reales. Total y principales componentes. Índice 2005=100



Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

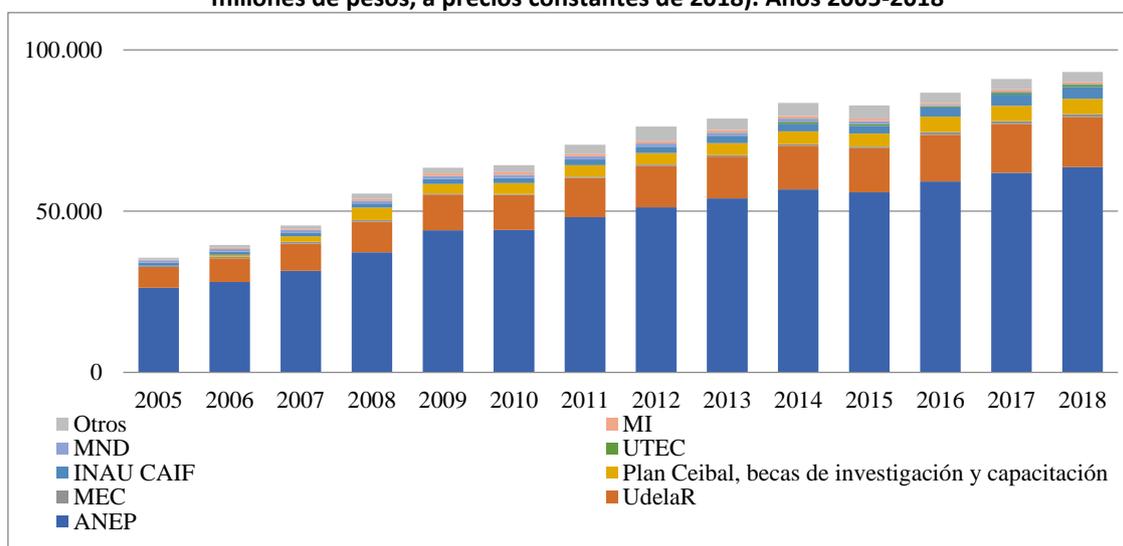
3.3 Educación

El gasto en educación representaba casi el 13,9 % del GPS en 2018. Se trata de la segunda función que más crecimiento tuvo en términos relativos dentro del área social (162%) en el periodo 2005-2018. La prioridad macroeconómica en 2018 fue de 5,1%. Por su parte, la prioridad fiscal pasó de 10,7% a 14% entre 2005 y 2018.

El gasto en educación se compone principalmente del gasto destinado a los organismos ejecutores de la educación formal (educación pública de nivel inicial, primario, medio y terciario), los gastos en capacitación de varios ministerios, la educación en primera infancia, las agencias e institutos de investigación (Pasteur, ANII).

El crecimiento en términos reales del presupuesto ejecutado estuvo signado por el crecimiento de ANEP y Udelar.

Gráfico 9. Presupuesto ejecutado en gasto público social en educación según componentes (en millones de pesos, a precios constantes de 2018). Años 2005-2018



Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

Al analizar la estructura relativa de los incisos se evidencia que el mayor gasto dentro de esta función lo ejecuta ANEP, que representaba un 68,3% del gasto total en educación en el año 2018, seguido de Udelar (16,7%), Plan Ceibal, becas de investigación y capacitación (5,1%) e INAU- CAIF (4%).

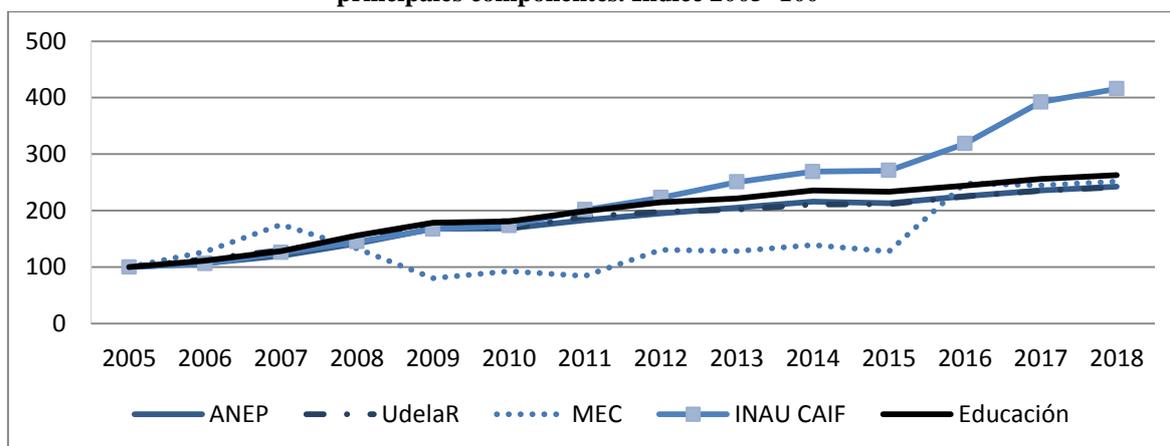
Cuadro 3 Distribución del gasto público en Educación por principales componentes. Años 2005, 2010, 2015 y 2018

	2005	2010	2015	2018
ANEP	73,9	68,8	67,5	68,3
UdelaR	18,1	16,9	16,5	16,7
MEC	1,0	0,5	0,6	1,0
Plan Ceibal, becas de investigación y capacitación	0,0	5,2	4,9	5,1
INAU CAIF	2,5	2,4	2,9	4,0
UTEC	0,0	0,0	0,6	0,7
MND	2,3	1,5	1,2	0,3
MI	0,6	1,3	0,9	0,6
Otros	1,5	3,3	5,0	3,3
Total	100	100	100	100

Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

En el período de análisis, se destaca el aumento relativo en el gasto de INAU en educación destinada a la primera infancia a través del Plan Caif por encima del promedio de aumento de la función educativa: mientras que el presupuesto educativo aumentó a una tasa promedio anual de 7,7%, similar a ANEP y la UdelaR (7,1% y 7,0% respectivamente), el INAU-CAIF lo hizo a una tasa de 11,6%.

Gráfico 10. Evolución del gasto en Educación entre 2005 y 2018 en términos reales. Total y principales componentes. Índice 2005=100



Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

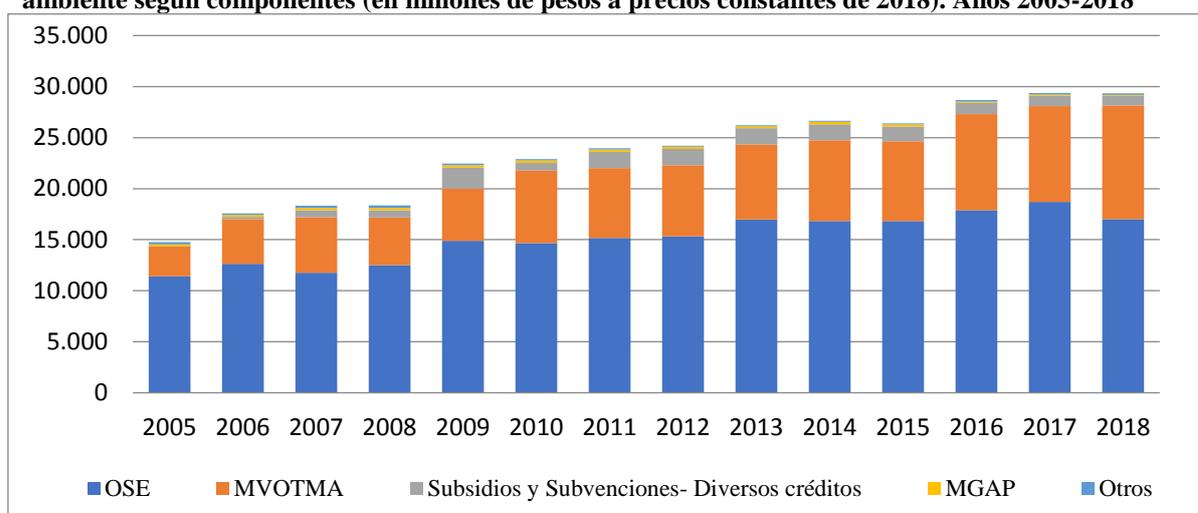
El Gráfico 10 muestra el crecimiento de los principales componentes desde 2005 a 2018, evidenciándose las variaciones explicitadas en el párrafo anterior. Se excluyó de este análisis a fines gráficos el inciso 21: Subsidios y subvenciones desde el cual se ejecutan: el Plan Ceibal, el Fondo de Reconversión Laboral, ANII, y el Instituto Pasteur entre otros. Este inciso presentó una tasa de crecimiento anual promedio de 24,6%.

3.4 Vivienda, saneamiento y medio ambiente

El gasto en vivienda, saneamiento y medio ambiente, representaba casi el 5,8 % del GPS en 2018. Presentó un crecimiento real de 98% aproximadamente durante el periodo 2005-2018. La prioridad macroeconómica es de 1,6%. Por su parte, la prioridad fiscal se mantuvo estable en torno al 4,6% promedio entre 2005 y 2018.

En cuanto a la composición del gasto en la función analizada se destaca un rol preponderante de OSE, seguido del MVOTMA.

Gráfico 11. Presupuesto ejecutado en gasto público social en vivienda, saneamiento y medio ambiente según componentes (en millones de pesos a precios constantes de 2018). Años 2005-2018



Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

Al analizar la estructura relativa se puede ver que OSE pasó de representar al 77,5% a 58% en 2018. La caída en el peso relativo del gasto ejecutado por OSE fue principalmente debido al aumento sostenido del gasto de MVOTMA (Cuadro 4). Además del incremento presupuestal definido para el Ministerio se destaca el cambio de gestión presupuestal del Plan Juntos desde el Inciso 24 (Diversos Créditos) al MVOTMA a partir del 2016, lo que aporta a la explicación de este cambio en la estructura relativa del gasto.

Cuadro 4 Distribución del gasto público en Vivienda, saneamiento y medio ambiente por principales componentes. Años 2005, 2010, 2015 y 2018

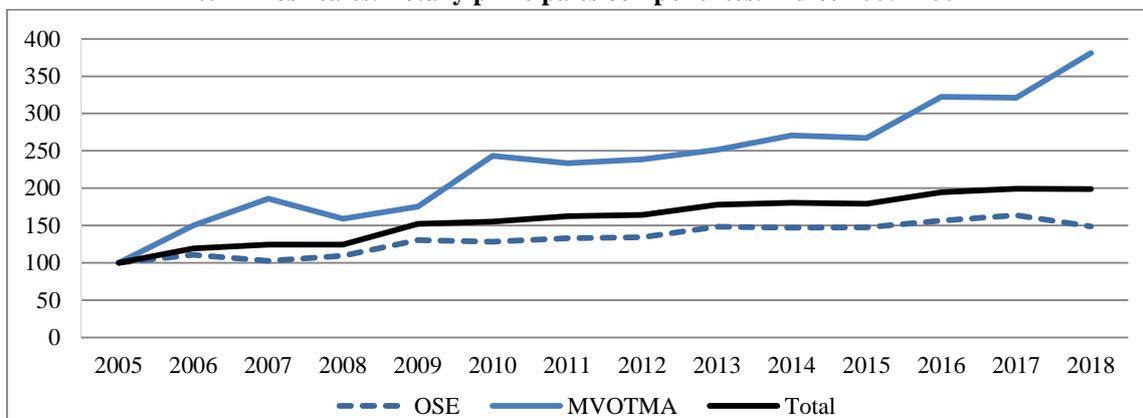
	2005	2010	2015	2018
OSE	77,5	64,1	63,8	58,0
MVOTMA	19,8	31,1	29,6	38,0
Subsidios y Subvenciones- Diversos créditos	0,1	3,3	5,4	3,2
MGAP	1,4	1,0	0,8	0,4
Otros	1,3	0,6	0,4	0,5
Total	100	100	100	100

Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

El crecimiento real de OSE en el período fue de 48% y el del MVOTMA creció 281%. La tasa de crecimiento anual promedio fue de 3,1% en el primer caso y de 10,8% en el segundo. En el caso del MVOTMA se presentan dos claros impulsos en los años de cambio de gobierno (2010

y 2015). En 2010 se trató de un aumento generalizado a todas las direcciones del organismo, mientras que a partir de 2015 el impulso lo explica principalmente la nueva radicación institucional del Plan Juntos.

Gráfico 12. Evolución del gasto en Vivienda, saneamiento y medio ambiente entre 2005 y 2018 en términos reales. Total y principales componentes. Índice 2005=100



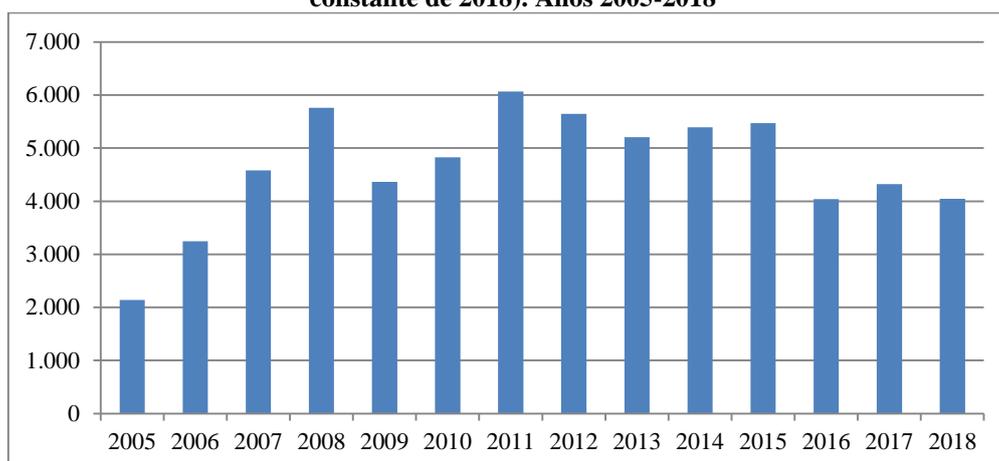
Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

3.5 Cultura y Deporte

El gasto en cultura y deporte, representaba casi el 1% del GPS en 2018. Presentó un crecimiento real de 89%, siendo la función con menor crecimiento real en el período 2005-2018. La prioridad macroeconómica es de 0,2%. Por su parte, la prioridad fiscal, se mantuvo en torno a un 1%, valor promedio entre 2005 y 2018. La tasa de crecimiento promedio anual fue de 5%.

Los cambios metodológicos mencionados en la introducción de este documento generaron una reducción del monto real ejecutado. En lo que compete a esta función se definió cambiar el gasto no convencional por el gasto en cultura y deporte. El primero incluía a estos conceptos así como aspectos de ciencia y tecnología, y las políticas de desarrollo social. Los conceptos de desarrollo social fueron instalados a partir del Programa Presupuestal de Política Transversales de Desarrollo Social y la Red de Asistencia e Integración social a la función de Seguridad y Asistencia Social. Los aspectos de ciencia y tecnología se pasan a considerar en la función de Educación. Como puede verse en el Gráfico 13 existe en 2016 un cambio marcado de nivel en términos reales.

Gráfico 13. Presupuesto ejecutado en la función Cultura y deporte (en millones de pesos, a precios constante de 2018). Años 2005-2018



Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

Los cambios metodológicos implementados en la estimación a partir de 2016, junto con cambios institucionales dan un giro importante al analizar la composición del gasto en cultura y deporte. El Ministerio de Educación y Cultura es en todos los años bajo análisis, el principal protagonista de esta función, más allá de que su incidencia al interior de la misma disminuye de 54% a 42%. Esta disminución es atribuible en gran medida al pasaje a Presidencia de la Secretaría Nacional de Deporte. El inciso 21 (Subsidios y Subvenciones) reúne fondos destinados a diversas organizaciones sociales no gubernamentales que ejercen funciones asociados al deporte y la cultura, como por ejemplo: Comité Olímpico Uruguayo, Administración Nacional de Correos, Comisión de Fomento de Prensa del Interior, Academia Nacional de Letras o la Federación Uruguaya de Teatro Independiente. La caída del concepto “Otros” se debe al cambio metodológico orientado a la utilización de las áreas presupuestales, donde la gestión de las direcciones generales y ejecución dispersa en organismos con otros fines se deja de contabilizar como aspectos de cultura o deporte.

Cuadro 5 Distribución del gasto público en Cultura y deporte por principales componentes. Años 2005, 2010, 2015 y 2018

	2005	2010	2015	2018
Ministerio de Educación y Cultura	54,2	43,2	52,0	42,2
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	0,1	0,2	0,2	1,0
Subsidios y Subvenciones	0,2	17,7	15,8	29,0
Presidencia	4,9	0,6	0,6	27,2
Otros	40,6	38,2	31,4	0,7
Total	100	100	100	100

Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

4 Síntesis

La construcción de series continuas y homogéneas del GPS es vital a la hora de comprender dónde se encuentran los ejecutores del gasto social, de forma de cuantificar y coordinar el esfuerzo fiscal. Desde la creación del MIDES, la DINEM ha trabajado en la estimación de forma coordinada con diversas instituciones. En su comienzo se trabajó con el Instituto de Economía de la Universidad de la República, y una vez en conocimiento de la metodología de forma coordinada con el MEF, y la OPP.

Los resultados de los últimos 18 años muestran un aumento continuo en términos reales, con una mayor ponderación de los aspectos sociales en términos al crecimiento de la economía y de los gastos propios del gobierno central consolidado.

El análisis evidencia un aumento de los beneficios en términos de todas las funciones analizadas, destacándose el aumento relativo del gasto en salud y la educación.

Cuadro 6. Resumen principales indicadores del GPS. Años 2005 y 2018

	2005	2018
Prioridad Macroeconómica	20,1	27,7
Prioridad Fiscal	66,8	75,4
Peso relativo por función:		
Educación	15,6	18,4
Salud	20,1	24,3
Seguridad y Asistencia Social	56,8	50,7
Vivienda y Servicios comunitarios	6,5	5,8
Deporte y Cultura	0,9	0,8
Total	100	100

Fuente: Estimación propia en base a MIDES-MEF-OPP.

Bibliografía

Azar, P.; Bertino, M.; Bertoni, R.; Fleitas, S.; García Repetto, U.; Sanguinetti, C., Sienra, M. y Torrelli, M. (2009): ¿De quiénes, para quiénes y para qué? Las finanzas públicas en el Uruguay del siglo XX. Editorial Fin de Siglo, Montevideo, Uruguay.

MIDES-UdelaR (2006) Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 2002-2005. Documento elaborado en el marco del Convenio MIDES- Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales.

MIDES-UdelaR (2007): Identificación y análisis del Gasto Público Social en Uruguay 1910-2006. Documento elaborado en el marco del Convenio MIDES- Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y el Programa de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Sociales.